



Stadt Bern



## **Botschaft des Stadtrats an die Stimmberechtigten**

### **Gemeindeabstimmung vom 10. Februar 2019**

---

Reglement über die  
Planungsmehrwertabgabe:  
Stadtratsvorlage und Volksvorschlag

---

**10. 02. 2019**







## Reglement über die Planungsmehrwertabgabe: Stadtratsvorlage und Volksvorschlag

Die Fachbegriffe	<b>4</b>
Das Wichtigste auf einen Blick	<b>5</b>
Die Ausgangslage	<b>6</b>
Die Vorgaben des Kantons	<b>8</b>
Die Stadtratsvorlage	<b>10</b>
Der Volksvorschlag	<b>12</b>
Die Stellungnahme des Komitees für den Volksvorschlag	<b>13</b>
Das Reglement	<b>14</b>
Das sagt der Stadtrat	<b>16</b>
Beschlüsse und Abstimmungsfragen	<b>18</b>

# Die Fachbegriffe

## **Volksvorschlag**

Reglemente, die nicht in die abschliessende Kompetenz des Stadtrats fallen, unterliegen in der Stadt Bern nicht nur dem fakultativen Referendum, sondern auch dem Volksvorschlag (sogenanntes konstruktives Referendum). Innert 60 Tagen ab Veröffentlichung des Stadtratsbeschlusses können 1500 Stimmberechtigte der durch den Stadtrat beschlossenen Vorlage einen Gegenvorschlag gegenüberstellen und eine Abstimmung über beide Vorlagen herbeiführen. Abgestimmt wird wie bei einer Initiative mit Gegenvorschlag: Die Stadtratsvorlage wird den Stimmberechtigten gemeinsam mit dem Volksvorschlag in einer Alternativabstimmung vorgelegt. Werden beide Vorlagen angenommen, entscheidet die Stichfrage.

## **Planungsmehrwert**

Der Wert eines Grundstücks bemisst sich in erster Linie nach den Nutzungsmöglichkeiten, welche die Gemeinde in ihrer Nutzungsplanung festlegt. Als Planungsmehrwert wird die Wertsteigerung verstanden, die ein Grundstück durch raumplanerische Massnahmen wie Einzonung, Umzonung oder Aufzonung erfährt. Er bemisst sich nach der Differenz zwischen dem Verkehrswert des Landes mit und demjenigen ohne Planänderung. Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, die als Folge einer Planungs-massnahme in den Genuss eines Mehrwerts kommen, haben einen Teil des Mehrwerts dem Gemeinwesen abzugeben (Planungsmehrwert-abgabe).

## **Einzonung**

Unter Einzonung wird die neue und dauerhafte Zuweisung von Land zu einer Bauzone verstanden. Zum Beispiel wird Landwirtschaftsland neu einer Dienstleistungszone zugewiesen.

## **Umzonung**

Bei einer Umzonung wird Land in einer Bauzone einer anderen Bauzonentyp mit besseren (das heisst rentableren) Nutzungsmöglichkeiten zugewiesen. Zum Beispiel wird Land in einer Industriezone neu einer Wohnzone zugewiesen.

## **Aufzonung**

Von einer Aufzonung spricht man, wenn die Nutzungsvorschriften bei unveränderter Zonenart so angepasst werden, dass sich die Nutzungsmöglichkeiten verbessern. Zum Beispiel wird Land in einer dreigeschossigen Wohnzone neu einer viergeschossigen Wohnzone zugewiesen.

# Das Wichtigste auf einen Blick

**Im Juni 2018 verabschiedete der Stadtrat das Reglement über die Planungsmehrwertabgabe. Darin wird die künftige Erhebung von Abgaben auf Planungsmehrwerten geregelt. Zu diesem Reglement reichte ein überparteiliches Komitee einen Volksvorschlag ein. Stadtratsvorlage und Volksvorschlag werden den Stimmberechtigten nun in einer Alternativabstimmung vorgelegt.**

Die Stadt Bern erhob seit den Neunzigerjahren eine Abgabe auf dem Planungsmehrwert, der durch eine Ein-, Um- oder Aufzonung entsteht. Die Abgabe betrug stets 40 Prozent des Planungsmehrwerts. Seit dem 1. April 2017 gelten im Kanton Bern jedoch für alle Gemeinden neue Bestimmungen.

## Die Vorgaben des Kantons

Die neue kantonale Gesetzgebung regelt wesentliche Aspekte der Planungsmehrwertabgabe und hält die Gemeinden dazu an, ein Reglement zu erlassen. Darin müssen sie die Erhebung einer Mehrwertabgabe bei Einzonungen vorsehen, wenn der Mehrwert mindestens 20 000 Franken beträgt. Darüber hinaus dürfen sie auch Um- oder Aufzonungen erfassen. Ebenfalls dürfen die Gemeinden den jeweiligen Abgabesatz innerhalb der vorgegebenen Bandbreite selbst festlegen. Der Kanton regelt sodann die Fälligkeit der Abgabe und das Verfahren ihrer Erhebung. Solange eine Gemeinde kein Reglement erlässt, kann sie lediglich eine Abgabe von 20 Prozent des Planungsmehrwerts bei Einzonungen erheben. Um- und Aufzonungen werden hingegen nicht erfasst.

## Die Stadtratsvorlage

Die Stadt Bern will auch künftig bei Um- und Aufzonungen eine Planungsmehrwertabgabe erheben. Der Stadtrat hat deshalb im Juni 2018 ein entsprechendes Reglement verabschiedet. Bei Einzonungen soll eine Abgabe von 50 Pro-

zent des entstandenen Planungsmehrwerts, bei Um- und Aufzonungen eine solche von 40 Prozent erhoben werden, wobei die im kantonalen Recht vorgesehene Freigrenze von 20 000 Franken gilt. Mit dem unterschiedlichen Abgabesatz will die Stadt Bern die raumplanerisch erwünschte innere Verdichtung durch Um- und Aufzonungen gegenüber der Einzonung fördern.

## Der Volksvorschlag

Gegen das vom Stadtrat verabschiedete Reglement ergriff ein überparteiliches Komitee das konstruktive Referendum und reichte im August 2018 den Volksvorschlag «Wohnungsbau unterstützen statt verhindern» ein. Dieser stellt das Reglement nicht grundsätzlich in Frage, will es jedoch in einem Punkt ergänzen. Bei Um- und Aufzonungen soll keine Abgabe erhoben werden, wenn der Mehrwert weniger als 150 000 Franken beträgt. Bei Einzonungen soll gemäss Volksvorschlag demgegenüber die im kantonalen Recht vorgesehene Freigrenze von 20 000 Franken gelten. Der Stadtrat lehnt den Vorschlag unter anderem aus rechtlichen Gründen ab.

## Zwei Vorlagen zur Abstimmung

Sowohl die Stadtratsvorlage als auch der Volksvorschlag werden den Stimmberechtigten in einer Alternativabstimmung vorgelegt. Beide Vorlagen können angenommen werden. Falls beide angenommen werden, entscheidet die Stichfrage.



## Abstimmungsempfehlung des Stadtrats

Der Stadtrat empfiehlt den Stimmberechtigten, die Stadtratsvorlage anzunehmen und den Volksvorschlag abzulehnen. Bei der Stichfrage empfiehlt er, der Stadtratsvorlage den Vorzug zu geben.

# Die Ausgangslage

**Aufgrund von Änderungen in der eidgenössischen und kantonalen Gesetzgebung muss die Stadt Bern die Erhebung von Planungsmehrwertabgaben neu regeln. Zu diesem Zweck hat sie das Reglement über die Planungsmehrwertabgabe erlassen. Dazu hat ein Komitee einen Volksvorschlag eingereicht.**

Das Bundesgesetz über die Raumplanung gibt den Kantonen seit 1980 vor, einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile zu regeln, die durch Planungsmaßnahmen entstehen. Noch bis vor Kurzem erlaubte das kantonale Recht den bernischen Gemeinden vor diesem Hintergrund, Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer vertraglich zu verpflichten, einen angemessenen Anteil des Planungsmehrwerts (siehe Fachbegriffe) für bestimmte öffentliche Zwecke zur Verfügung zu stellen. Nähere Vorgaben zu diesem Mehrwertausgleich enthielt das kantonale Recht nicht. Bisher kam den Gemeinden demnach bei der Erhebung von Planungsmehrwerten ein grosser Ermessensspielraum zu. Wie sie die Abgaben regelten und wie hoch sie diese ansetzten, blieb weitgehend ihnen vorbehalten.

## Die bisherige Praxis der Stadt Bern

Die Stadt Bern erhob bisher mittels eines öffentlich-rechtlichen Vertrags bei allen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern und unabhängig von der Planungsmaßnahme 40 Prozent des entstandenen Planungsmehrwerts (zuletzt beim Erlass der Überbauungsordnung Weltpoststrasse Nord im Jahr 2016 und beim Erlass der

Überbauungsordnung Rehhag im Jahr 2017). Die Abgabenerhebung erfolgte auch bei Grundstücken, die unmittelbar einem öffentlichen Zweck dienten (beispielsweise Grundstücke der Schweizerischen Bundesbahnen, der Schweizerischen Post, der Eidgenossenschaft, des Kantons Bern oder der Burgergemeinde Bern). Die Freigrenze betrug jeweils 10 000 Franken. Gemäss bisheriger Praxis der Stadt Bern wurde die Abgabe gestaffelt fällig: die erste Tranche mit Rechtskraft der Planung, der Rest mit der Abnahme der Bauten, spätestens aber 15 Jahre nach Inkrafttreten der Planung. Die Abgaben waren für städtische Infrastrukturanlagen zu verwenden, zum Beispiel für Verkehrsanlagen, die Aufwertung des öffentlichen Raums oder für Park- und Grünanlagen. Von 2007 bis 2016 nahm die Stadt Bern pro Jahr durchschnittlich 2,7 Millionen Franken an Planungsmehrwertabgaben ein, wobei ihr dieser Betrag vollumfänglich zustand.

## Gesetzliche Anpassungen

Seit dem 1. April 2017 gelten neue kantonale Regelungen, die den Spielraum der Gemeinden beim Ausgleich von Planungsvorteilen einschränken. Grundlage dafür war die Revision



Das Prinzip der Planungsmehrwertabgabe: Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, die von einer planerischen Massnahme profitieren, sollen einen Teil des finanziellen Vorteils dem Gemeinwesen abgeben.

von Artikel 5 des Bundesgesetzes über die Raumplanung, welche im Mai 2014 in Kraft trat. Demnach hat das kantonale Recht den Ausgleich von planungsbedingten Vor- und Nachteilen angemessen, zumindest aber so zu gestalten, dass Planungsmehrwerte bei Einzonungen mit einem Mindestsatz von 20 Prozent ausgeglichen werden. Diese neuen eidgenössischen Vorschriften hatten zur Folge, dass der Kanton Bern die Bestimmungen zum Ausgleich von Planungsvorteilen im Baugesetz per 1. April 2017 anpasste (siehe Kapitel «Die Vorgaben des Kantons»). Dies wiederum hatte Auswirkungen auf die Gemeinden und damit auf die Stadt Bern. Die bisher geltenden städtischen Richtlinien betreffend den Ausgleich von Planungs- und Ausnahmehewerten können aufgrund der geänderten kantonalen Bestimmungen nicht mehr angewendet werden.

### Stadtratsvorlage oder Volksvorschlag

Gestützt auf die revidierte eidgenössische Raumplanungsgesetzgebung und das ebenfalls revidierte kantonale Baugesetz erarbeitete die Stadt Bern daher das Planungsmehrwertabgabereglement. Gegenstand des Reglements ist die Erhebung von Planungsmehrwertabgaben und die zugehörige Spezialfinanzierung. Der Stadtrat beschloss das Reglement am 14. Juni 2018. In der Folge ergriff ein überparteiliches Komitee das konstruktive Referendum und reichte im August 2018 den Volksvorschlag «Wohnungsbau unterstützen statt verhindern» mit 2420 gültigen Unterschriften ein. Das Komitee besteht aus Vertreterinnen und Vertretern der FDP, CVP, BDP, SVP und GLP. Sowohl die Stadtratsvorlage als auch der Volksvorschlag werden nun den Stimmberechtigten in einer Alternativabstimmung vorgelegt. Werden beide Vorlagen angenommen, entscheidet die Stichfrage.

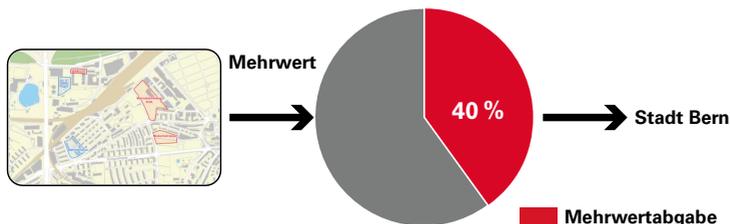
### Verbleibenden Spielraum nutzen

Mit dem Inkrafttreten der revidierten Baugesetzgebung können die Gemeinden lediglich Planungsmehrwertabgaben bei Einzonungen zu einem Satz von 20 Prozent erheben. Will die Gemeinde höhere Abgaben erheben oder auch Um- und Aufzonungen erfassen, muss sie dies in einem Reglement festlegen. Die Stadt Bern hat mit der bisherigen städtischen Praxis gute Erfahrungen gemacht und will auch künftig bei allen Planungsmassnahmen eine Abgabe zugunsten der Allgemeinheit erheben.

### Planungsmehrwertabgabe gemäss bisheriger Praxis

#### Ein-, Um- und Aufzonung von Grundstücken

(Mehrwert grösser als 10 000 Franken)



Die Stadt Bern erhob bisher bei Ein-, Um- und Aufzonungen eine Abgabe von 40 Prozent des Planungsmehrwerts, sofern dieser 10 000 Franken oder mehr betrug. Die erhobene Abgabe fiel vollumfänglich der Stadt Bern zu.

# Die Vorgaben des Kantons

Seit dem 1. April 2017 regeln neue kantonale Vorschriften die Erhebung der Planungsmehrwertabgabe. Diese enthalten Festlegungen zu allen wesentlichen Aspekten der Abgabe – insbesondere zur Abgabepflicht sowie zum Gegenstand und zur Bemessung der Abgabe.

## Abgabepflicht

Wer eine Abgabe zu entrichten hat, regelt der Kanton Bern neu abschliessend. Der Bund, der Kanton, die Gemeinden sowie mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betraute Dritte sind gemäss kantonalem Baugesetz nicht mehr abgabepflichtig, wenn das betreffende Grundstück unmittelbar öffentlichen Zwecken dient. Alle übrigen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer unterliegen der Abgabepflicht.

## Gegenstand der Abgabe

Bei Einzonungen wird nach neuem kantonalen Recht immer eine Abgabe erhoben, sofern der Mehrwert 20 000 Franken oder mehr beträgt. Darüber hinaus können die Gemeinden auch bei Umzonungen und Aufzonungen eine Mehrwertabgabe erheben. Bei der Zuweisung von Land in Materialabbau- und Deponiezonen gewährt der Kanton den Gemeinden die Möglichkeit, mit den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern vertraglich angemessene Geld- oder Sachleistungen zu vereinbaren.

## Bemessung und Fälligkeit der Abgabe

Nach neuem kantonalen Recht ist bei Einzonungen in jedem Fall eine Abgabe von 20 Prozent des Mehrwerts zu erheben. Regeln die Gemeinden die Höhe der Abgabe für Einzonungen selber, können sie eine Abgabe von bis zu 50 Prozent erheben. Bei Um- und Aufzonungen gilt für den Abgabesatz eine Bandbreite von 20 bis 40 Prozent. Die Abgabe wird nach kantonalem Recht neu durch die Veräusserung oder die Überbauung fällig.

## Verteilung und Verwendung der Abgabe

Nach kantonalem Recht fallen die Erträge der Mehrwertabgabe zu 90 Prozent der für die Planung verantwortlichen Gemeinde und zu 10 Prozent dem Kanton zu. Wofür die Erträge zu verwenden sind, regelt das Bundesrecht. So sind Erträge entweder für die Entschädigung von Minderwerten zufolge von Auszonungen (Eignungsentschädigungen) oder für raumplanerische Massnahmen wie die Schaffung von Verkehrsanlagen und von Grünflächen zu verwenden. Zur Sicherstellung der zweckgebundenen Verwendung der Gelder haben Kanton und Gemeinden eine Spezialfinanzierung zu schaffen.



Damit Landwirtschaftsland überbaut werden kann, muss es einer Bauzone zugewiesen werden. Bei dieser raumplanerischen Massnahme spricht man von einer Einzonung. Auf dem Bild zu sehen ist das Viererfeld.

### **Neu zwei Instrumente**

Bisher wurden Planungsmehrwertabgaben mittels eines öffentlich-rechtlichen Vertrags erhoben, der das Resultat von Verhandlungen zwischen der Grundeigentümerschaft und der Stadt Bern war. Neu ist für Ein-, Um- und Aufzonungen das Instrument der Verfügung vorgesehen, bei der Zuweisung von Land in Materialabbau- und Deponiezonen ist demgegenüber weiterhin ein öffentlich-rechtlicher Vertrag abzuschliessen.

### **Neuer Zeitpunkt der Festlegung**

Bisher wurde der Vertrag über die Erhebung der Planungsmehrwertabgabe vor der öffentlichen Auflage der Planung abgeschlossen. Neu bestimmt das kantonale Baugesetz, dass die Gemeinde den Entwurf der Abgabeverfügung spätestens zum Zeitpunkt der öffentlichen Auflage der Planung dem Verfügungsadressaten oder der Verfügungsadressatin vorzulegen hat. Dies gilt unter Vorbehalt der vertraglichen Vereinbarungen über Geld- und Sachleistungen bei der Zuweisung von Land in Materialabbau- und Deponiezonen. Erlassen wird die Abgabeverfügung, nachdem die Planung rechtskräftig geworden ist.

### **Baugesetzrevision hängig**

Der Grosse Rat des Kantons Bern hat im Herbst 2017 zwei Motionen überwiesen, die eine Änderung der Bestimmungen über die Planungsmehrwertabgabe verlangen. Im Oktober 2018 hat der Regierungsrat eine entsprechende Vorlage für eine Änderung des Baugesetzes in die Vernehmlassung geschickt. Die Vorlage sieht namentlich vor, dass für Auf- und Umzonungen differenzierte Regelungen betreffend Freigrenze und Fälligkeit geschaffen werden sollen und dass das Verfahren für die Erhebung der Mehrwertabgabe optimiert werden soll (siehe auch Kasten «Die Auswirkungen der hängigen Baugesetzrevision» im Kapitel «Die Stadtratsvorlage»). Die Vernehmlassung dauert bis im Januar 2019. Wann der Grosse Rat die Vorlage beraten wird, steht noch nicht fest.

# Die Stadtratsvorlage

**Damit die Stadt Bern auch bei Um- und Aufzonen eine Planungsmehrwertabgabe erheben kann, hat der Stadtrat im Juni 2018 ein entsprechendes Reglement erlassen. Es regelt einerseits die Planungsmehrwertabgabe und schafft andererseits die Grundlage für die zugehörige Spezialfinanzierung.**

Das am 14. Juni 2018 vom Stadtrat erlassene neue Reglement über die Planungsmehrwertabgabe umfasst sechs Artikel. Nachfolgend werden die wesentlichen Regelungen aufgeführt:

## Um- und Aufzonen miterfassen

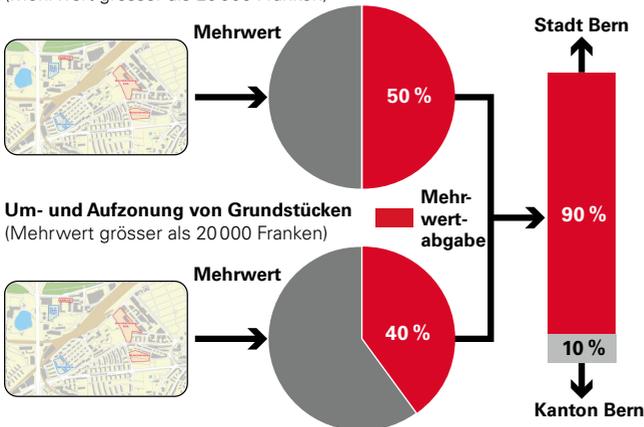
Das Reglement sieht vor, dass wie bisher nicht nur bei Einzonungen, sondern auch bei Um- und Aufzonen ein Teil des planungsbedingten Mehrwerts abgeschöpft wird. Die Stadt erachtet es als richtig, dass die Öffentlichkeit bei all diesen raumplanerischen Massnahmen mitprofittiert. Im Vordergrund stehen dabei nicht zuletzt Aspekte der Rechtsgleichheit. Die Planungsmehrwertabgabe knüpft daran an, dass eine Grundeigentümerin oder ein Grundeigentümer ohne ihr oder sein Zutun – allein durch die planerische Tätigkeit des Gemeinwesens – einen finanziellen Vorteil erfährt. Diejenigen, die von einer planerischen Massnahme profitieren, sollen

wenigstens einen Teil des Vorteils dem Gemeinwesen abgeben, ungeachtet der Art der planerischen Massnahme. Sie sollen dadurch einen Beitrag leisten an die Finanzierung von öffentlichen Infrastrukturanlagen wie Verkehrs- oder Grünanlagen oder an den Ausgleich von planungsbedingten Minderwerten (zum Beispiel durch Auszonungen) – Kosten, für die im Übrigen die Allgemeinheit aufkommen muss. Der unterschiedlichen Ausgangslage bei Um- und Aufzonen gegenüber Einzonungen kann mittels eines tieferen Abgabesatzes Rechnung getragen werden (siehe Abschnitt «Innere Verdichtung stärken»). Die Stadtratsvorlage enthält hingegen keine Bestimmung zur Freigrenze. Es gilt damit für alle Planungsmassnahmen die im kantonalen Recht vorgesehene Regelung, wonach keine Mehrwertabgabe erhoben wird, wenn der Mehrwert weniger als 20 000 Franken beträgt.

## Planungsmehrwertabgabe gemäss Stadtratsvorlage

### Einzonung von Grundstücken

(Mehrwert grösser als 20 000 Franken)



Die Stadt Bern soll bei Einzonungen eine Abgabe von 50 Prozent des Planungsmehrwerts erheben, bei Um- und Aufzonen eine solche von 40 Prozent. Vorausgesetzt ist, dass der Mehrwert mindestens 20 000 Franken beträgt. Die Abgabe geht zu 90 Prozent an die Stadt, zu 10 Prozent an den Kanton.

## **Öffentliche Interessen berücksichtigen**

Keine Planungsmehrwertabgabe wird erhoben bei der Gewährung von Nutzungsboni, die nicht nur der Grundeigentümerschaft zugutekommen, sondern durch öffentliche Interessen begründet sind. Aktuelle Beispiele dafür sind die Förderung einer besonders energieeffizienten Bauweise oder die Förderung von preisgünstigem und/oder gemeinnützigem Wohnungsbau. Bis zur im entsprechenden Erlass vorgesehenen Grenze unterliegen solche Erhöhungen des Nutzungsmasses nicht der Abgabepflicht.

## **Innere Verdichtung stärken**

Das neue Reglement legt die Abgabesätze jeweils am oberen Rand der Bandbreite gemäss kantonalem Recht fest. Nach bisheriger Praxis erhob die Stadt unabhängig von der Planungsmassnahme eine Abgabe von 40 Prozent des Mehrwerts. Dieser Abgabesatz wird für Um- und Aufzonungen beibehalten. Für Einzonungen wird der Abgabesatz neu auf 50 Prozent festgesetzt. Mit diesen unterschiedlichen Abgabesätzen will die Stadt die raumplanerisch erwünschte innere Verdichtung durch Um- und Aufzonungen gegenüber der Einzonung stärken.

## **Materialabbau- und Deponiezonen einbeziehen**

Die Stadt Bern will auch künftig bei Materialabbau- und Deponiezonen eine Planungsmehrwertabgabe erheben. In diesem Fall vereinbart sie mit den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern – wie im kantonalen Recht vorgesehen – vertraglich die Abgabe von angemessenen Geld- oder Sachleistungen.

## **Zweite Spezialfinanzierung schaffen**

Mit dem vorliegenden Reglement schafft die Stadt Bern schliesslich die Grundlage für die neue Spezialfinanzierung «Planungsmehrwert- und Lenkungsabgaben» (zur Lenkungsabgabe siehe nachfolgender Kasten). Durch die Einlage der Abgabeerträge in diese Spezialfinanzierung kann sichergestellt werden, dass sie später entsprechend den Vorgaben des übergeordneten Rechts zweckgebunden verwendet werden. Die unter bisherigem Recht erhobenen Abgaben

verbleiben in der bestehenden Spezialfinanzierung «Abgeltungen der Planungsmehrwerte». Um insbesondere die notwendige Transparenz über die Herkunft und die rechtmässige Verwendung der Gelder zu gewährleisten, sollen sie nicht mit den nach neuem Recht erhobenen Abgaben vermischt werden.

## **Mögliche Lenkungsabgabe**

Unabhängig von der Erhebung einer Planungsmehrwertabgabe erlaubt die kantonale Baugesetzgebung den Gemeinden, unter gewissen Voraussetzungen im Nutzungsplanverfahren mit einer Bauverpflichtung eine Frist anzuordnen, innert der das Land in der Bauzone überbaut oder zonenkonform genutzt werden muss. Kommt die Grundeigentümerschaft der Verpflichtung nicht nach, schuldet sie der Gemeinde grundsätzlich eine sogenannte Lenkungsabgabe. Die Erträge aus dieser Abgabe sind in die gleiche Spezialfinanzierung einzulegen wie die Erträge aus der Planungsmehrwertabgabe.

## **Die Auswirkungen der hängigen Baugesetzrevision**

Es ist möglich, dass das Reglement über die Planungsmehrwertabgabe nach Abschluss der hängigen Baugesetzrevision (siehe Kapitel «Die Vorgaben des Kantons») in einzelnen Punkten ergänzt oder angepasst werden muss. Mit dem Erlass des städtischen Reglements kann aber nicht zugewartet werden: Einerseits verpflichtet das geltende kantonale Recht die Stadt Bern, bereits jetzt ein Reglement zu erlassen. Andererseits ist der zügige Erlass eigener Bestimmungen für die Stadt Bern von grosser finanzieller Bedeutung, da sie bis zu deren Inkrafttreten aufgrund der kantonalen Vorgaben nur Planungsmehrwerte bei Einzonungen zu einem Satz von 20 Prozent abschöpfen darf. Planungsmehrwerte bei Um- und Aufzonungen – der häufigere Fall in der Stadt Bern – können hingegen nicht erfasst werden und auch höhere Abgabesätze wären nicht möglich.

# Der Volksvorschlag

**Der Volksvorschlag «Wohnungsbau unterstützen statt verhindern» stellt das durch den Stadtrat verabschiedete Reglement nicht grundsätzlich in Frage, will es aber in einem Punkt ergänzen: Bei Um- und Aufzonungen soll eine Freigrenze von 150 000 Franken verankert werden.**

Der Änderungsvorschlag der Initiantinnen und Initianten des Volksvorschlags sieht vor, die Bestimmung über die Bemessung der Abgabe mit einer Regelung zu ergänzen, wonach keine Planungsmehrwertabgabe erhoben wird, wenn der Planungsmehrwert bei Einzonungen weniger als 20 000 Franken beträgt respektive bei Um- und Aufzonungen weniger als 150 000 Franken.

## **Höhere Freigrenze bei Um- und Aufzonungen**

Das kantonale Recht sieht vor, dass auf die Erhebung einer Planungsmehrwertabgabe verzichtet wird, wenn der Mehrwert weniger als 20 000 Franken beträgt. Gemäss Volksvorschlag soll diese Regelung aber nur für Einzonungen gelten. Bei Um- und Aufzonungen soll stattdessen erst ab einem Planungsmehrwert von 150 000 Franken eine Abgabe erhoben werden.

## **Förderung der kleinräumigen Verdichtung?**

Mit der Einführung einer sogenannten Freigrenze von 150 000 Franken bei Um- und Aufzonungen will das Komitee kleinräumige Um- und Aufzonungen fördern. Es befürchtet, dass die für Um- und Aufzonungen vorgesehenen Abgabesätze Eigentümerinnen und Eigentümer von der baulichen Verdichtung abhalten, zu höheren Mieten führen und im Widerspruch zur geplanten Stadtentwicklung von Bern stehen. Diese Befürchtungen teilt der Stadtrat nicht. So bildete der Umstand, dass bisher auch bei Um- und Aufzonungen bereits ab einem Planungsmehrwert von 10 000 Franken eine Mehrwertabgabe erhoben wurde, regelmässig kein Hindernis für eine zeitgerechte Realisierung des Planungsmehrwerts durch Veräusserung oder Überbauung. Die Bautätigkeit wurde also durch die bisherige Praxis nicht gehemmt.

## **Gewichtige rechtliche Bedenken**

Obwohl mehrere andere Gemeinden vergleichbare Regelungen vorsehen, ist zweifelhaft, ob die Einführung einer Freigrenze von 150 000 Franken bei Um- und Aufzonungen mit den Vorgaben des übergeordneten Rechts vereinbar ist. Zwar wird in gewissen Fachkreisen die Auffassung vertreten, dass Gemeinden bei Um- und Aufzonungen frei sind, vom kantonalen Recht abweichende, höhere Freigrenzen vorzusehen. Das kantonale Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) erachtete die im kantonalen Recht vorgesehene Freigrenze von 20 000 Franken indes bisher auch für Um- und Aufzonungen als abschliessend und hielt daher fest, dass höhere kommunale Freigrenzen gegen kantonales Recht verstossen. Das Bundesgericht hat sodann in einem Urteil aus dem Jahr 2017 einen gesetzlichen Freibetrag von 100 000 Franken bei Ein-, Um- und Aufzonungen als zu hoch und als nicht mit den Vorgaben des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes vereinbar qualifiziert. Schliesslich erachtet der Stadtrat es auch mit Blick auf das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot als problematisch, Planungsmehrwerte unter 150 000 Franken nicht zu erfassen, alle höheren Mehrwerte aber vollumfänglich der Abgabe zu unterstellen. Es bestehen demnach aus verschiedenen Gründen erhebliche Zweifel an der Vereinbarkeit des Volksvorschlags mit übergeordnetem Recht.

## **Stadtrat lehnt Volksvorschlag ab**

Bereits aufgrund der geschilderten rechtlichen Bedenken lehnt der Stadtrat den Volksvorschlag ab. Aus Sicht des Stadtrats ist eine höhere Freigrenze bei Um- und Aufzonungen sodann nicht nötig, um die Realisierung kleinräumiger Um- und Aufzonungen zu fördern.

# Stellungnahme des Komitees für den Volksvorschlag

## Attraktiver, aber knapper Wohnraum

Die Stadt Bern ist als Wohnraum sehr attraktiv. Wirtschaft und Verwaltung wachsen, die Menschen fühlen sich wohl in Bern. Das ist grundsätzlich positiv. Leider führt diese Attraktivität aber auch zu einem Mangel an bezahlbarem Wohnraum. Dieser Mangel kann nur behoben werden, wenn mehr Wohnungen gebaut werden. Die heutige Politik setzt hierbei in erster Linie auf Grossprojekte. Allerdings dauert deren Realisierung meist Jahrzehnte und beansprucht viel Grünfläche. Es braucht deshalb neue Lösungen.

## Neue Lösungen sind gefragt

Unsere Idee: Bestehende Gebäude sollen künftig – wo möglich und sinnvoll – erweitert werden. Hier ein Dachausbau, dort ein oder zwei zusätzliche Stockwerke. Dadurch werden über längere Zeit viele neue Wohnungen geschaffen. Die Stadt wächst organisch und in einem für die Menschen verträglichen Mass. Auch die Quartierinfrastruktur wird gleichmässig und langsam an die neuen Bedürfnisse angepasst. Denkmalgeschützte Gebäude wie in der Altstadt sind von dieser Erweiterung natürlich ausgenommen. Das städtische Parlament legt dieser Idee nun aber Steine in den Weg. Das neu beschlossene Reglement über die Planungsmehrwertabgabe bestraft Menschen, welche ihre Gebäude um eine oder mehrere Wohnungen erweitern wollen. Bei sogenannten Auf- und Umzonungen sollen 40 Prozent des theoretisch entstandenen Mehrwerts als Abgabe bezahlt werden. Diese Abgabe wird insbesondere kleinere Erweiterungsprojekte verhindern. Denn Eigentümer von kleinen Liegenschaften werden die zusätzliche Abgabe kaum bezahlen können. Entsprechend werden sie auf den Ausbau verzichten, es entstehen keine neuen Wohnungen.

## Volksvorschlag behebt Fehlanreize

Um diesen Fehlanreiz zu beheben, schlägt das Komitee eine Ausnahmeregelung für kleine Erweiterungsprojekte vor. So sollen bei Auf- und Umzonungen erst ab einem Mehrwertbetrag von 150 000 Franken Abgaben erhoben werden. Aufstockungen von kleinen Liegenschaften werden von der Abgabe befreit, bei grossen Um- und Neubauprojekten sind die Abgaben wie bisher zu bezahlen. Schliesslich wird die vom Kanton vorgeschriebene Ausnahmeregelung für geringfügige Einzonungen bis zu einem Mehrwert von 20 000 Franken ebenfalls erwähnt. Die vom Komitee vorgeschlagene Formulierung entspricht der neuen Praxis der Gemeinde Köniz.

## Dank Volksvorschlag langfristig bezahlbarere Mieten

Das Komitee empfiehlt Ihnen, den Volksvorschlag anzunehmen. Bei der Stichfrage machen Sie bitte das Kreuz beim Volksvorschlag. Sie helfen damit, im Kleinen zu verdichten, mehr Wohnungen zu schaffen und langfristig die Mieten bezahlbarer zu machen.

## Zusammenfassung

Zusammenfassend bringt der Volksvorschlag folgende Vorteile:

- Ökologisch: Mehr Wohnungen, ohne zusätzlichen Landverbrauch.
- Organisch: Ein langsames und für die Menschen verträgliches Wachstum.
- Zielführend: Dank mehr Wohnungen werden die Mieten günstiger.
- Gerecht: Kleine Erweiterungsprojekte werden von der Abgabe befreit, für Grossprojekte ist die Abgabe zu bezahlen.
- Vergleichbar: Andere Gemeinden, beispielsweise Köniz, verfügen bereits über diese Regelung.

# Das Reglement

## Reglement über die Planungsmehrwertabgabe (Planungsmehrwertabgabereglement; PMAR)

Anmerkung: Die mittels Volksvorschlag geforderte Reglementsergänzung ist im Text rot unterlegt.

*Der Stadtrat von Bern,*  
gestützt auf

- Artikel 142 Absatz 4 des Baugesetzes vom 9. Juni 1985<sup>1</sup>;
- Artikel 48 der Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998<sup>2</sup>,

*beschliesst:*

### Artikel 1 Planungsmehrwertabgabe bei Ein-, Um- und Aufzonung

- 1 Die Stadt Bern erhebt von den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern eine Planungsmehrwertabgabe, wenn ein planungsbedingter Mehrwert anfällt bei
  - a. der neuen und dauerhaften Zuweisung von Land zu einer Bauzone (Einzonung),
  - b. der Zuweisung von Land in einer Bauzone zu einer anderen Bauzonensart mit besseren Nutzungsmöglichkeiten (Umzonung) oder
  - c. der Anpassung von Nutzungsvorschriften im Hinblick auf die Verbesserung der Nutzungsmöglichkeiten (Aufzonung).
- 2 Wird aus nicht raumplanerisch begründeten öffentlichen Interessen ein Nutzungsbonus gewährt, so unterliegt diese Erhöhung des Nutzungsmasses bis zur dafür im entsprechenden Erlass vorgesehenen Limite nicht der Abgabepflicht.

### Artikel 2 Bemessung und Indexierung der Abgabe bei Ein-, Um- und Aufzonung

- 1 Die Höhe der Planungsmehrwertabgabe beträgt
  - a. bei Einzonungen 50 Prozent und
  - b. bei Um- und Aufzonungen 40 Prozent des Planungsmehrwerts.
  - c. Beträgt der Mehrwert bei Einzonungen weniger als 20 000 Franken, bei Um- und Aufzonungen weniger als 150 000 Franken, wird keine Mehrwertabgabe erhoben.
- 2 Bei Fälligkeit ist die Planungsmehrwertabgabe an den letzten veröffentlichten Stand des Konsumentenpreisindexes anzupassen. Als Ausgangswert gilt der Indexstand des ersten Tags der öffentlichen Auflage der betreffenden Planungsmassnahme.
- 3 Wird zur Bestimmung des Planungsmehrwerts ein unabhängiges Gutachten eingeholt, tragen die Abgabepflichtigen zusätzlich zur Planungsmehrwertabgabe 50 Prozent der Expertisekosten.

### Artikel 3 Planungsmehrwertabgabe bei Materialabbau- und Deponie-zonen

- 1 Fällt bei der Zuweisung von Land zu einer Materialabbau- oder Deponiezone ein planungsbedingter Mehrwert an, vereinbart die Stadt Bern mit den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern vertraglich die Abgabe von angemessenen Geld- oder Sachleistungen.
- 2 Sind Sachleistungen vorgesehen, ist deren Wert im Vertrag zu beziffern.
- 3 Die Modalitäten der Erbringung der Geld- und Sachleistungen sind im Vertrag zu regeln.

#### Artikel 4 Spezialfinanzierung Planungsmehrwert- und Lenkungsabgaben

- 1 Die Stadt Bern führt gestützt auf Artikel 142f Absatz 3 und Artikel 126d Absatz 5 BauG<sup>3</sup> eine Spezialfinanzierung Planungsmehrwert- und Lenkungsabgaben, mit welcher die bundesrechtliche Zweckbindung der Erträge im Sinne von Artikel 5 Absatz 1<sup>er</sup> des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979<sup>4</sup> über die Raumplanung sichergestellt wird.
- 2 Sie wird geäuñnet durch die der Stadt Bern zufallenden Abgaben aus dem Ausgleich von Planungsvorteilen nach Artikel 142 ff. BauG<sup>5</sup> und den Lenkungsabgaben aus Bauverpflichtung gemäss Artikel 126d Absatz 5 BauG<sup>6</sup>.
- 3 Entnahmen sind nur für die in Artikel 5 Absatz 1<sup>er</sup> RPG<sup>7</sup> vorgesehenen Zwecke zulässig.
- 4 Über Entnahmen aus der Spezialfinanzierung Planungsmehrwert- und Lenkungsabgaben beschliesst das nach der Gemeindeordnung der Stadt Bern<sup>8</sup> für den Ausgabebeschluss zuständige Organ.

<sup>1</sup> BauG; BSG 721.0

<sup>2</sup> GO; SSSB 101.1

<sup>3</sup> BSG 721.0

<sup>4</sup> Raumplanungsgesetz; RPG; SR 700

<sup>5</sup> BSG 721.0

<sup>6</sup> BSG 721.0

<sup>7</sup> SR 700

<sup>8</sup> SSSB 101.1

#### Artikel 5 Übergangsbestimmung

Das Reglement findet Anwendung auf alle Planungen, die nach seinem Inkrafttreten öffentlich aufgelegt werden.

#### Artikel 6 Inkrafttreten

Der Gemeinderat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Reglements.

Bern, 14. Juni 2018

NAMENS DES STADTRATS

Die Präsidentin:  
Regula Bühlmann

Die Ratssekretärin:  
Nadja Bischoff

# Das sagt der Stadtrat

## Argumente betreffend Stadtratsvorlage

### Für die Vorlage

+ Das Reglement ist aufgrund von Änderungen im übergeordneten Recht notwendig. An der bisherigen Praxis in der Stadt Bern ändert sich durch den Erlass des Reglements nichts grundlegend. Die seit den 1990er-Jahren bewährte Praxis wird weitergeführt.

---

+ Ein Planungsmehrwert entspricht einem «staatlichen Geschenk» und keiner persönlichen Leistung. Gestützt auf das Reglement fliesst ein Teil dieses Planungsmehrwerts wieder an das Gemeinwesen zurück.

---

+ Ohne Reglement wird die Stadt Bern nur noch auf Einzonungen eine Planungsmehrwertabgabe erheben können. Die daraus resultierenden Mindereinnahmen gehen zulasten der Allgemeinheit.

---

### Gegen die Vorlage

- Die maximalen Abgabesätze beschneiden das Eigentum. Abgaben auf kleineren Planungsmehrwerten können dazu führen, dass auf einen Um- oder Ausbau verzichtet wird. Dies widerspricht der inneren Verdichtung.

---

- Das Reglement ist wirtschafts- und haus-eigentümerfeindlich. Künftig werden es sich nur noch grosse Investorinnen und Investoren leisten können, Grundstücke baulich zu entwickeln.

---



### Abstimmungsergebnis im Stadtrat betreffend Stadtratsvorlage

41 Ja  
22 Nein  
0 Enthaltungen

Das vollständige Protokoll der Stadtratssitzung vom 14. Juni 2018 ist einsehbar unter [www.bern.ch/stadtrat/sitzungen](http://www.bern.ch/stadtrat/sitzungen).

## Argumente betreffend Volksvorschlag

### Für die Vorlage

+ Mit dem Volksvorschlag werden kleine bauliche Veränderungen erleichtert und die Verdichtung dadurch gefördert.

---

+ Werden die Abgaben auf kleinräumigen baulichen Verdichtungsprojekten erhoben, steigen die Mieten. Der Volksvorschlag verhindert dies.

---

### Gegen die Vorlage

- Der Volksvorschlag kommt ausschliesslich Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern zugute. Er begünstigt jene, die bereits finanziell privilegiert sind.

---

- Die vom Volksvorschlag berücksichtigten kleinräumigen baulichen Verdichtungsprojekte sind nicht geeignet, um günstigen Wohnraum zu schaffen oder die Verdichtung zu fördern.

---



### Abstimmungsempfehlung des Stadtrats

Der Stadtrat empfiehlt den Stimmberechtigten mit 42 zu 22 Stimmen bei 1 Enthaltung, die Stadtratsvorlage anzunehmen, den Volksvorschlag abzulehnen und bei der Stichfrage der Stadtratsvorlage den Vorzug zu geben.

Das vollständige Protokoll der Stadtratssitzung vom 29. November 2018 ist einsehbar unter [www.bern.ch/stadtrat/sitzungen](http://www.bern.ch/stadtrat/sitzungen).

# Beschlüsse und Abstimmungsfragen

## **Beschluss des Stadtrats vom 14. Juni 2018**

Der Stadtrat erlässt das Reglement über die Planungsmehrwertabgabe (Planungsmehrwertabgabereglement; PMAR).

## **Beschluss des Stadtrats vom 29. November 2018**

Der Stadtrat empfiehlt den Stimmberechtigten, den Volksvorschlag «Wohnungsbau unterstützen statt verhindern» zum Reglement vom 14. Juni 2018 über die Planungsmehrwertabgabe (Planungsmehrwertabgabereglement; PMAR) abzulehnen.

Die Stadtratspräsidentin:  
Regula Bühlmann

Die Ratssekretärin:  
Nadja Bischoff

## **Abstimmungsfragen**

- a) Wollen Sie die Stadtratsvorlage zum Reglement über die Planungsmehrwertabgabe annehmen?
- b) Wollen Sie den Volksvorschlag zum Reglement über die Planungsmehrwertabgabe annehmen?
- c) Stichfrage: Falls sowohl die Stadtratsvorlage (Buchstabe a) als auch der Volksvorschlag (Buchstabe b) angenommen werden: Geben Sie der Stadtratsvorlage oder dem Volksvorschlag den Vorzug?

Haben Sie Fragen zu den Vorlagen?  
Auskunft erteilt das

Generalsekretariat der  
Präsidialdirektion  
Junkerngasse 47  
Postfach  
3000 Bern 8

Telefon: 031 321 65 21  
E-Mail: praesidialdirektion@bern.ch



